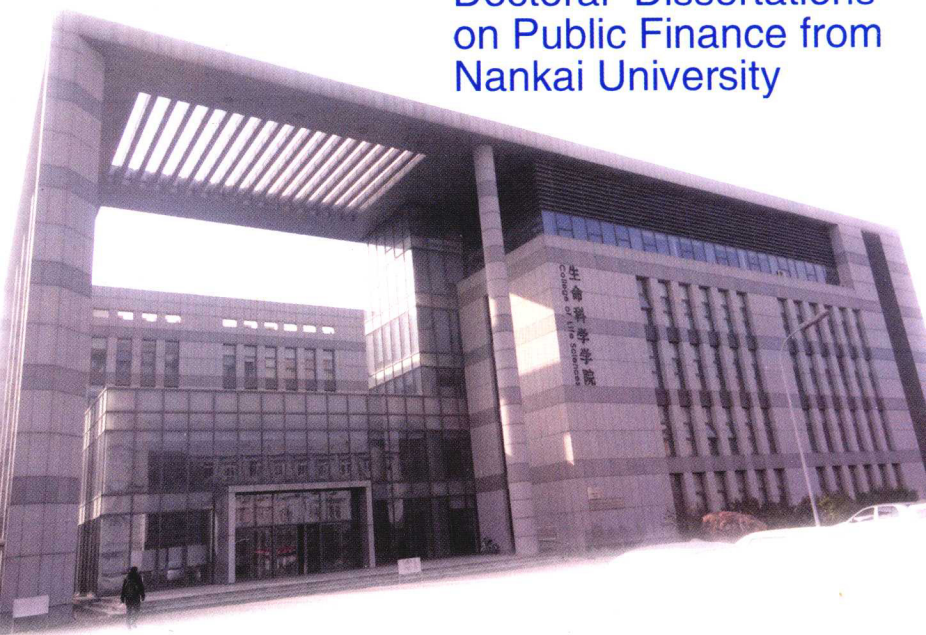


南开大学公共财政博士论文丛书

Doctoral Dissertations
on Public Finance from
Nankai University



中国农村义务教育 财政忧思录

邢天添 著



山西出版传媒集团



山西经济出版社

南开大学公共财政博士论文丛书

Doctoral Dissertations
on Public Finance from
Nankai University

主编 张志超



中国农村义务教育 财政忧思录

邢天添 著

图书在版编目(CIP)数据

中国农村义务教育财政忧思录/邢天添著.--太原:
山西经济出版社,2014.9

(南开大学公共财政博士论文丛书/张志超主编)

ISBN 978-7-80767-807-6

I. ①中… II. ①邢… III. ①乡村教育—义务教育—
财政政策—研究—中国 IV. ①G526.7 ②G522.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 203744 号

中国农村义务教育财政忧思录

著 者:邢天添

出 版 人:孙志勇

责任编辑:曹恒轩

装帧设计:雨 竹

出 版 者:山西出版传媒集团·山西经济出版社

地 址:山西省太原市建设南路 21 号

邮 编:030012

电 话:0351-4922133(市场部)

0351-4922085(总编室)

E-mail: scb@sxjjcb.com(市场部)

zbs@sxjjcb.com(总编室)

网 址: www.sxjjcb.com

经 销 者:山西出版传媒集团·山西经济出版社

承 印 者:山西出版传媒集团·山西新华印业有限公司

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:8

字 数:200 千字

印 数:1—1000 册

版 次:2015 年 6 月 第 1 版

印 次:2015 年 6 月 第 1 次印刷

书 号:ISBN 978-7-80767-807-6

定 价:24.00 元

序

中国进入 21 世纪以来,中央政府持续加大了对农村义务教育的财政投入规模。理论上讲,这不仅直接促进了我国人力资本存量的增长,而且也有助于通过教育资源数量的增加带动其质量的改善。但是,实际情况如何,则须进行实地考察、分析才能得出科学的判断。

2007 年,南开大学财政系兼职教授,国家行政学院经济教学部主任许正中先生,主持了一项涉及我国农村义务教育发展状况研究的国家级社科项目,邀当时正在财政学系攻读博士学位的邢天添同学,即本书作者,参与其设计的专业性质极强的社会调查活动。利用这一机会,本书作者不仅取得了许多有价值的数据资料,而且在社调结束后撰写了部分研究报告。这些均为其后来撰写自己的博士学位论文打下坚实基础。

2008 年,经博士论文选题程序,本人同意邢天添同学继续深入研究我国农村义务教育中的各级政府财政投入资金实际使用效果问题,希望他就如何科学地评估这部分财政资金的使用效果进行绩效评估研究并撰写博士论文。为了考察农村义务教育财政支出实际效果,邢天添在深刻理解新公共管理理论和绩效预算理论基础,借助理论体系提供的研究方法,利用差不多两年时间就如何建立一套客观公正的绩效评估体系进行了全面、深入研

究,最终以(现在载入本书的)博士论文形式推出了个人的研究成果。本书系统地阐释我国义务教育财政支出效果之评估方法,所建立的指标体系基本符合本国国情特征,本书的学术价值集中体现于此。作者利用自己设计的评价指标,基于实地调研取得的第一手资料、数据,对典型地区的义务教育财政支出实绩进行了实证检验,并依据检验结果提出有针对性的关于优化农村义务教育财政支出绩效的政策建议,这是本书的实用价值之所在。本书的主要创新性体现为:(1)尝试了将绩效管理理论引入义务教育之财政支持研究领域,阐释了具有纯公共品特性的义务教育活动能够接受市场条件下适用的绩效管理理念,进而提出了通过绩效管理提升用于诸如义务教育等纯公益事业的财政资金使用效率的理论研究框架。(2)尝试按照 CIP 模式建立一套涉及绩效评估体系,并通过理论筛选和实证筛选两个环节来增加绩效评估指标的客观性和可信度,将构建义务教育财政支出绩效评估的评估模型和指标体系的研究工作推向一个较新阶段。(3)作者使用 AHP 和 DEA 相结合的新型数据处理方式,构造了综合评估指数和努力指数相结合的二维评估空间,在一定程度上解决了财政支出绩效评估研究中如何有效、客观选择评估参照系的难题。

针对当时论文中存在的某些不足之处,在其成书出版前,作者进行了两处重要的补充:一是对通过典型地区绩效评估结果判断我国农村义务教育财政投入的一般绩效状况的合理性,进行了必要的解释;二是尽可能地对原先的实证研究进行了精细化处理,使得对涉及国家预算调整中如何优化义务教育财政支出结构和规模等问题所做的政策建议具有更高的可行性。

邢天添同学曾在天津财经大学攻读硕士学位,师从李炜光先

生,研读宪政经济等课程。于2007年考入南开大学经济学院财政系,开始在本人指导下攻读博士学位课程。由于有过严格的学术训练经历,他在攻读博士学位的三年里,不仅各科成绩优秀,而且能够在较短时间内形成独立从事社会科学理论研究的能力。除了参加过指导教师主持的有关社科项目研究外,还在专业刊物上发表过一定数量的学术论文,其中于专业核心刊物上以第一作者身份发表的论文即有五篇。邢天添毕业后,直接留在南开大学财政系任教,继续从事其所喜欢的教学与科研工作。

值此专著出版之际,本人欣然为之作序,希望通过本书的出版、发行,有助于推动社会领域中此类研究活动向纵深发展。

张志超

2014年10月

《南开大学公共财政博士论文丛书》编写说明

南开大学经济学院(财政学系)“财政学博士点”,设立于20世纪90年代末,至今已近15年。其间,博士生导师从当初的一名,增加至目前的六名(含两名兼职教授、博士生导师),专业方向也不断扩展,目前已经涵盖了公共财政学科几乎所有的研究领域。截至2012年,南开大学财政学系已被授予博士学位的毕业生累计为40多名,大多在高校任教,或在财政、金融、证券系统任职;与此同时,在校就读的博士生也逐年增加,达到11名。

2011年底,南开大学财政学系与山西经济出版社商议,决定自2012年起推出《南开大学公共财政博士论文丛书》。丛书编委会将陆续选择一些有代表性的博士学位论文,经原作者修订后,纳入该丛书系列予以公开出版。希望此举能有助于深化我国公共财政理论的研究活动,有助于加强与国内兄弟院校的同行进行学术交流活动。

该丛书的出版得到南开大学经济学院领导的大力支持,得到山西经济出版社领导赵建廷先生和孙志勇先生的支持和帮助,并且得到(基于教育部实施的“面向21世纪教育振兴行动计划”而建立的)南开大学“985工程”基金的资助,在此一并表示感谢。

《南开大学公共财政博士论文丛书》编委会

2013年12月

中文摘要

21 世纪是国与国之间综合国力的竞争,而人才恰恰是决定一国综合国力强弱的关键因素。由于中国广大的农村地区尚且分布着八亿多的农民,所以农村义务教育质量的高低直接影响着中华民族的整体素质和国际竞争力。在对社会事务的管理中,承担最具体、最复杂的公共职能的地方政府,在面对穷国办大教育的历史背景下,如何提升义务教育财政支出绩效将直接关系到所辖区域义务教育的成败和财政支出的有效性。因此,本书从理论、历史和实证三个视角重点研究了特定政府财政支出,即义务教育财政的绩效评估问题,尝试构建了一个比较完整、科学的义务教育财政支出绩效评估理论体系和实际操作模型,并提出了优化义务教育财政支出绩效的政策建议。

本书除导论部分外分为五章。

第一章是有关义务教育研究的理论综述,是全书的理论基础。本章首先探讨了义务教育的内在属性和公共产品特性,并在此基础上阐述了政府介入义务教育供给的必要性。同时,本章指出政府介入义务教育的供给,绝不意味着政府必须直接生产义务教育,在绩效管理理念和理论的指导下,实现义务教育供给与生产的有效分离,并引入公共委托代理关系和市场机制将会极大地提升义务教育财政支出的绩效水平。

第二章首先回顾西方发达国家义务教育绩效评估实践活动,在此基础上对其发展过程中的共性规律和历史经验做出了总结,

并指出了其对中国义务教育财政支出绩效评估的借鉴意义。

第三章在对国内外现有评估模型和相关指标体系进行详细梳理的基础上,分析了我国的义务教育财政支出绩效评估模型及其指标体系的基本内容和总体框架,并最终通过四轮的筛选构建了义务教育财政支出绩效评估指标体系。

第四章运用 AHP 层次分析法、主成分分析法和 DEA 数据包络分析三大分析工具,在第三章评估模型和指标体系的基础上,通过导入实地调研的义务教育财政支出数据对典型的农村地区的义务教育财政支出情况进行客观的实证分析。

第五章把义务教育财政支出绩效评估的优化问题,具体分为绩效评估优化和绩效管理优化两大问题。并就如何完善绩效评估以及如何实现义务教育财政支出的绩效管理提出了相应的路径选择和政策建议。

本书的研究成果及创新点主要表现在如下几个方面:(1)构建了一个比较科学、比较完整的义务教育财政支出绩效评估理论体系;(2)构建了一套具有可行性的义务教育财政绩效评估 CIP 模型及其指标体系;(3)运用实地调研的典型农村地区的真实数据进行了绩效评估的实证研究,并就分析结果给出一些优化农村地区义务教育财政支出绩效的政策建议。

关键词:义务教育;财政支出;绩效评估;指标体系

目 录

导论 / 1

第一章 义务教育与相关理论的综述与评析 / 25

第一节 义务教育理论 / 26

第二节 义务教育的公共产品属性 / 33

第三节 公共财政绩效管理理论 / 40

第二章 发达国家义务教育财政支出绩效评估实践 / 50

第一节 英国义务教育及其财政支出的绩效评估 / 52

第二节 美国义务教育及其财政支出的绩效评估 / 62

第三节 发达国家绩效评估的实践总结与经验借鉴 / 73

第三章 绩效评估模式选择与指标体系设计 / 84

第一节 中国义务教育财政支出绩效评估模式选择 / 85

第二节 中国义务教育财政支出绩效评估指标体系

设计 / 107

第四章 适用评估模型的构建与实例分析 / 142

第一节 构建有特色的绩效评估模型的主要步骤 / 143

第二节 基于层次分析的绩效评估综合指数测算 / 145

第三节 基于数据包络分析的管理效率指数测算 / 150

第四节 二维绩效评估标准空间 / 156

第五节 典型农村地区的实例分析 / 158

第五章 改善农村义务教育财政支出绩效的政策建议 / 177

第一节 问题分析与政策调整原则 / 178

第二节 加快绩效评估体系的建设 / 184

第三节 构建农村义务教育财政支出绩效管理体制 / 191

第四节 义务教育财政支出绩效优化的路径选择 / 208

结束语 / 221

参考文献 / 224

附录 / 237

后记 / 245

导 论

○选题的背景和意义

○重要概念界定

○研究对象、范围和本书结构

○本书的研究方法、创新点、难点

与不足

一、选题的背景和意义

(一)选题的背景

从拿破仑对教育高度重视的铿锵之音到 19 世纪初德国在耶拿战役中惨败，从美国在独立战争后 200 多年来不断地从英国、德国等国移植先进的教育制度和思想到日本 1868 年的明治维新，无不证明了一个最基本的问题：“各种政治问题中，教育问题乃其最重要者。”

19 世纪初，德国在耶拿战役中惨败于法国后，才认识到需要向对手学习。著名哲学家费希特发表演讲指出：“教育是使法国人

战胜一切和为所欲为的唯一根据”^①，而“唯一能使我们挣脱压迫和灾难的办法只有教育”。他倡导“教育复国”、“教育救国”和“教育强国”，激发德意志民族向法国人学习，借鉴敌国的先进教育和科技经验。不久，德国踏上了“教育兴国”之路。由于建立了发达的教育和科技作为基础，德意志统一后仅用 40 年的时间便走完了英国人用 100 年时间才走完的工业化道路。

在独立战争后的 200 多年中，美国先是从英国等国移植了先进的教育制度和思想，建国后不久又借鉴德国经验开展了公共教育运动，南北战争后便建立起完善发达的各级教育制度。到 20 世纪，美国各级教育就学率均名列世界前茅。发达的教育和科技，一直确保了美国世界第一经济强国的地位。到了 21 世纪初，美国更把发展教育作为首要任务。正如克林顿总统所说：“教育已成为美国 200 多年来发展的核心。让我们保证给我们的后代提供世界上最好的教育，以及给他们建设美好未来所需的支持，更高的学校标准，更多的选择和所有人完成学院学业的机会。”

日本是 1868 年明治维新后才结束封建统治的，但借助教育和科技迅猛发展，在短短的 30 年间，走完了欧洲近百年所走过的工业化和现代化路程。日本 1871 年设立文部省，负责管理全国的文教事业，1872 年颁布近代教育为模式的新学制。1879 年制订教育令，1886 年颁布学校令，以德国为蓝本，同时博采众长，建立了近代国家主义教育体制。此后，日本教育突飞猛进，国民素质大大提高。1907 年日本学龄儿童就学率超过 97%，大正年间（1912 年～1925 年）就普及了中等教育。即使在第二次世界大战期间，日本也没有忽略教育的发展。日本战后从事科学工作的骨干力量，大多是战争期间培养出来的。美国著名经济学家舒尔茨在谈到日本第二次世界大战后复兴时指出：战后日本物质资本存量确实几乎荡然无存，但其国家财富中的重要部分——具有知识水平的

① 博伊德·金.西方教育史[M].任宝祥等译.北京:人民教育出版社,1985.

人,即“人力资本”还大量存在。因此,只要注入一定的初始投资,结合以技术含量很高的设备,日本这台高效率的产出机器就会源源不断地创造出物质财富来。确如所言,战后仅仅不到 20 年的时间,日本就实现了“经济起飞”,创造了震惊全球的经济高增长率。国民生产总值仅次于美国,跃居世界第二,20 世纪 90 年代人均国民生产总值已超过美国。战后日本对教育的投入,在全世界也是首屈一指的。1955 年至 1975 年,日本国民收入由 72 985 亿日元增加到 1 240 386 亿日元,10 年间增加了 16.99 倍。与此同时,教育经费也由 4 373 亿日元增加到 96 113 亿日元,增加了 21.97 倍,增长幅度超过国民收入和国民生产总值的增长比例,其教育经费总量在发达国家中居于第二位,仅次于美国。

如果说这些原先落后的发达国家在历史紧要关头重视和调整教育战略,进而大步追赶先进国家,实现工业化、现代化是一种民族觉醒的话,那么,随着经济全球化日益发展,具有知识、信息经济时代特征的竞争越来越在国家之间充分展开。重视教育战略的抉择和管理,应成为一种恒久的民族精神。因此,在知识经济时代,一个国家国民素质的高低,掌握知识的程度,拥有人才的数量,特别是知识创新、技术创新及制度创新能力,将成为决定一个国家、一个民族在国际竞争和世界格局中地位的关键因素。知识经济时代竞争归根到底是人才的竞争,人才的培养则主要依靠大力发展教育事业。当今社会,教育是经济发展的关键,它是一个国家综合实力和财富的源泉。近十年来,知识经济的兴起和经济全球化是当今世界经济和社会发展不可逆转的潮流,是 20 世纪末期以来整个世界范围正在发生的一个巨大变化。它对人类社会的许多方面产生了深远的影响,也对教育产生了深刻的影响,引起了全世界的普遍关注。

“科教兴国”早已是西方各国公开的强国“秘诀和法宝”,其中教育是科技的基础,是国家兴衰的根本,这早已成为各国的共

识。如果说明朝之前的中国还是世界经济、教育和科技最发达的国家,那么随后由于 200 多年的闭关自守、妄自尊大,特别是传统小农经济的积淀,轻视教育和科技,阻滞新思想和新技术的产生和扩散,到了晚清,中国不仅远远落后于西方各国,而且受到了列强的瓜分,教训多么的惨痛。当前中国正处于从传统社会到现代社会转型的战略机遇期,时代变迁、体制转轨和知识经济的崛起推动着社会的进步与发展以及社会科学理念与机制的变更。在向知识经济时代迈进的过程中,中国政府开始重新审视人才和知识的价值,对教育在社会和经济发展中的地位和作用予以更多的关注。“科教兴国”已经被确定为国家的发展战略。但由于历史原因,经济、文化和教育发展相对滞后,信息相对闭塞,产业结构不合理,中国的社会发展仍处于工业化起步阶段。随着知识经济的兴起,中国从工业社会向知识社会迈进,对人才需求的数量和种类也在发生变化。中国教育的现状与社会迅猛发展对多元化人才需求增长的矛盾已日益突出,中国教育改革与建设的难度亦进一步加大。教育资源短缺、投入严重不足,与扩大办学规模、提高教育质量的矛盾凸显。经济的迅猛发展和社会的不断进步都蕴涵着对教育事业的巨大需求。随着经济改革和社会发展对高素质劳动者的需求不断增长,科技进步对人才需求的不断变化,人民群众对教育需求持续高涨,教育资源短缺与办学需求膨胀之间日益突出的矛盾将会严重制约国民教育以提高教育教学质量为核心的内在建设。

义务教育 (Compulsory Education) 是科教兴国的奠基工程,是科教兴国的根本,是教育事业堡垒中的“城中之城”,是知识生产和人力资本的孵化器,对提高中华民族素质、培养各级各类人才,促进社会主义现代化建设具有全局性、基础性和先导性作用,是贯穿于国家教育主线的命脉和提高国家核心竞争力的战略基石。通过义务教育把沉重的人口包袱转化为人力资源优势

是我国现代化建设的迫切要求。特别是面对中国依然是一个农业大国,农业人口仍占总人口相当大比重的现实国情,农村义务教育的成败已成为决定中国社会能否顺利转轨、迅速实现工业化和现代化、脱离“发展陷阱”、突破经济发展低水平均衡限制、实现中华民族和平崛起的决定性因素。可以毫不夸张地说,赢得了义务教育,赢得了农村义务教育的成功,中国就赢得了未来。近年来,随着中央政府在农村义务教育上财政投入规模的不断扩大,随着新公共管理理念和绩效预算理念由国外逐步进入中国,中国社会各界开始给予农村义务教育财政支出实际效果越来越高的关注度。在这种大背景下,如何通过建立一套客观公正的绩效评估体系来有说服力地分析义务教育财政支出的实际绩效,从一个学者的角度试着给世人一个答案,并在此基础上提出一些优化农村义务教育财政支出绩效的政策建议便成为本书研究的一个基本出发点。

(二)选题的理论和现实意义

从理论分析来讲,在公共财政的框架内,义务教育属于纯公共产品的范畴,无论从公平的角度还是从效率的角度,政府都有充足的理由承担起义务教育的全部财政责任。针对目前“穷国办大教育”的基本国情,《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》提出了“努力采取有效措施,切实加大教育投入,逐步实现国家财政性教育经费支出占国民生产总值百分之四的目标”,同时强调,要“进一步完善教育经费拨款办法,充分发挥教育拨款在宏观调控中的作用,不断提高教育经费的使用效益”。在此政策背景下,义务教育财政支出绩效研究在当今中国,首先有助于义务教育财政支出绩效评估体系的完善。事实上,义务教育的绩效评估是义务教育管理中技术性最强的环节之一,也是义务教育管理工作最为关心的内容。当下,很难对义务教育给以确切的评价,因为义务教育的绩效评估在义务教育管理领域中是

最为棘手的任务之一,它的设计和 implement 是一个系统工程。目前,中国义务教育存在着战略指标虚设、投入严重不足、管理体制僵化、资金运用效率监管不力、教育质量缺乏评估等一系列突出问题,而这些恰恰正是由于中国义务教育缺乏绩效评估体系而造成的。因此,为了达到对义务教育财政支出进行绩效管理的最终目的,义务教育财政支出绩效评估就应当从义务教育的目标和战略出发,对义务教育的各个方面进行评价。通过义务教育财政支出绩效评估系统将义务教育的政策设计和组织实施紧密地结合起来,实现教育行政部门对义务教育供给过程及结果的追踪、检测和有效反馈,及时找出影响义务教育发展的关键性因素,掌握其中的关联关系,更好地做到义务教育的短期目标与长远目标有机结合,从而提升义务教育的质量。

其次,义务教育财政支出绩效研究有助于公共财政理论的完善。公共财政核心在于研究公共物品的生产和提供,绝大多数公共物品由于其内在特性使得市场机制失灵,以往对于政府公共物品的提供比较注重前期的投入,或者注重过程的控制,不注重结果的评估,使得对义务教育财政支出实际效果的考量缺乏必要的重视。而对财政支出绩效的研究意在将私人物品的市场供给机制引入到公共部门的公共服务供给中,逐步在义务教育领域实现财政支出与市场运作的有机结合,进一步改善义务教育财政供给效率与效果,提升财政支出绩效管理水平和完善公共部门经济学以及公共财政理论,提升财政资金的使用效果,最终实现墨子的“无用之费、足以倍之”的朴素哲学思想^①。

再次,义务教育财政供给绩效研究有助于政府职能转变及义务教育财政管理模式的创新。通过对财政支出绩效评估手段的改良,意在用一种新的绩效理念和评估工具来逐步推动义务教育财

^① “圣人为政一国,一国可倍也;大之为政天下,天下可倍也。其倍之,非外取地也,因其国家去其无用之费,足以倍之。”